



Landesrechnungshof  
Schleswig-Holstein



# Kommunalbericht 2016

Kiel, 25. Oktober 2016



# Kommunalbericht 2016

des  
Landesrechnungshofs  
Schleswig-Holstein

Kiel, 25. Oktober 2016

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein  
Berliner Platz 2, 24103 Kiel  
Pressestelle: Tel.: 0431/988-8905  
Fax: 0431/988-8686  
Internet: [www.lrh.schleswig-holstein.de](http://www.lrh.schleswig-holstein.de)

## **11. Baumaßnahmen in kleinen Kommunen professionell handhaben**

**Städte, Ämter, Gemeinden und Zweckverbände müssen ihre Baumaßnahmen professionell handhaben. Sie müssen die von ihnen eingeschalteten freiberuflich tätigen Architekten und Ingenieure von Anfang bis Ende leiten und überwachen, um jederzeit steuernd eingreifen zu können.**

**Die Schwierigkeiten vieler kleinerer Verwaltungseinheiten ohne eigene Bauabteilung lassen sich über kommunale Kooperationen lösen. Die kleinere Verwaltung nutzt den Bausachverstand der größeren und bezahlt dafür. Eine Win-win-Situation.**

**Haupt- und Ehrenamt müssen intensiv zusammenarbeiten. Das Hauptamt achtet darauf, dass der rechtliche Rahmen eingehalten wird. Das Ehrenamt muss die fachliche Expertise des Hauptamts nutzen. Nur wenn beide miteinander kommunizieren und kooperieren, können Baumaßnahmen rechtskonform und wirtschaftlich umgesetzt werden.**

### **11.1 Kommunen führen Baumaßnahmen qualitativ unterschiedlich durch**

Baumaßnahmen werden in Kommunen qualitativ unterschiedlich durchgeführt. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass kleinere Verwaltungseinheiten in der Regel keine eigene Bauabteilung mit Ingenieursachverstand haben.

Der LRH hat anhand von Projekten, die aus dem Programm zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung gefördert wurden, den Umgang der Kommunen mit Baumaßnahmen aus baufachlicher Sicht geprüft. Das heißt: Wurden die baurechtlichen Bestimmungen und das Vergaberecht eingehalten? Wurden die eingeschalteten Architekten und Ingenieure ausreichend angeleitet und überwacht? Wurde die Baumaßnahme wirtschaftlich und rechtskonform umgesetzt?

### **11.2 Eigener Sachverstand vermeidet teure Fehler**

Einige Städte, Ämter, Gemeinden und Zweckverbände haben kein baufachlich qualifiziertes Personal, also keine Architekten und Ingenieure. Somit sind sie auf die Qualität des von ihnen eingeschalteten freiberuflich tätigen Architekten angewiesen.

Es ist unerlässlich, Architekten und Ingenieure zu leiten, zu überwachen und eine eigene Kostenkontrolle durchzuführen. Schon die ersten Planun-

gen der Architekten sind vom Bauherrn und der ihn betreuenden Amtsverwaltung kritisch auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen. Ob ein teures Lichtkonzept erforderlich ist oder eine kostengünstigere, ebenso zweckmäßige Lösung ausreicht, ist eventuell noch mit Lebenserfahrung und gesundem Menschenverstand zu beurteilen. Ob das Mauerwerk einer Brandruine den aktuellen Anforderungen der Standfestigkeit genügt, kann aber ohne baufachliche Kenntnisse nicht beurteilt werden. Im Zweifelsfall sind Gutachter einzuschalten.

Der Architekt muss eine stets aktuelle Kostenkontrolle gewährleisten. Die Kommune muss diese laufend mit ihrer eigenen Kostenkontrolle abstimmen. Aufträge dürfen erst erteilt werden, wenn 80 % der Leistungen ausgeschrieben sind und sichergestellt ist, dass die Baumaßnahme sich im Kostenrahmen bewegt.

Nachträge machen die Baumaßnahmen in aller Regel teurer als geplant. Sie gründen sich häufig auf eine unzureichende und nicht abgeschlossene Planung oder nachlässig erstellte Leistungsverzeichnisse. Gerade bei Neubauten darf dies nicht passieren. Ob in einer Planung alles bedacht ist oder ein Leistungsverzeichnis unvollständig ist, kann häufig von einer kleineren Verwaltung ohne baulichen Sachverstand nicht erkannt werden. Bei Umbauten im Bestand oder der Sanierung historischer Altbausubstanz sind Nachträge nicht immer zu vermeiden.

Zudem: Wurden Förderanträge gestellt, muss bei Nachträgen nachbeantragt werden. Dies birgt das Risiko, dass dem Antrag nicht stattgegeben wird oder der Fördertopf leer ist. Die nicht förderfähigen bzw. aus sonstigen Gründen selbst zu tragenden Anteile der Mehrkosten belasten den kommunalen Haushalt zusätzlich.

Die vergaberechtlichen Regelungen müssen durch die Kommunen wie durch den Architekten stets eingehalten werden. Jede kommunale Verwaltungseinheit, die selbst beschafft, muss über grundlegende Kenntnisse des Vergaberechts verfügen. Die Wahl der richtigen Vergabeart, die Auswahl von aufzufordernden Firmen bei Beschränkten Ausschreibungen oder die Aufklärung von stark abweichenden Angeboten gehören zu den Standards des Vergaberechts. Hier hat der LRH Nachholbedarf festgestellt.

Nach Auffassung des **Städteverbands Schleswig-Holstein** wird das Vorhalten des notwendigen Fachwissens für die Begleitung von Baumaßnahmen die Kommunen angesichts der Bedingungen des Arbeitsmarktes und der Verfügbarkeit von Fachkräften vor besondere Herausforderungen stellen.

### 11.3 **Kommunale Kooperationen stellen Sachverstand sicher**

Baufachlicher Sachverstand kann nicht in jeder kleinen Kommune ständig vorgehalten werden. Die Kommunen müssen ihre Kooperationsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene nutzen. Wer keinen eigenen Architekten oder Ingenieur beschäftigt, sollte sich diesen Sachverstand bei anderen Kommunen ausleihen, um auf Augenhöhe mit den eingeschalteten Architekten und Ingenieuren agieren zu können. Dafür zahlt er. Die Kommunen müssen die Möglichkeit, fremden baufachlichen Sachverstand einzukaufen, organisieren. Das kann die zeitweise Nutzung der Bauverwaltung des nächstgrößeren Amtes, einer Stadt oder auch des Kreises sein. Für die Durchführung von Vergaben steht grundsätzlich auch die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein Anstalt öffentlichen Rechts zur Verfügung. Wichtig ist letztlich, dass die kommunalen Bauherren den von ihnen eingeschalteten freiberuflich Tätigen eigenen baufachlichen Sachverstand entgegensetzen können. Nur so können sie ihrer Bauherrenrolle gerecht werden und Fehler ihrer eingeschalteten Architekten rechtzeitig erkennen und gegensteuern. Nur so können sie sicherstellen, dass ihre Baumaßnahmen zweckmäßig, rechtskonform und wirtschaftlich errichtet werden.

Das **Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten (Innenministerium)** ist insbesondere auch der Auffassung, dass baufachlicher Sachverstand nicht in jeder kleinen Kommune ständig vorgehalten werden könne. Daher sei es auch aus seiner Sicht sinnvoll, Kooperationsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene zu nutzen.

### 11.4 **Haupt- und Ehrenamt müssen eng zusammenarbeiten**

Das hohe Engagement der ehrenamtlich Tätigen vor Ort, in der Regel Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, das sich bei dieser Prüfung vielerorts gezeigt hat, ist zunächst hervorzuheben. Viele Projekte wurden durch dieses Engagement erst möglich oder leben davon. Aber: Die Aufgabe des Hauptamtes mit seiner fachlichen Expertise ist es, dafür zu sorgen, dass der rechtliche Rahmen (vergaberechtlich, bauordnungsrechtlich, förderrechtlich etc.) einer Baumaßnahme eingehalten wird. Dies ist nur leistbar, wenn beispielsweise der Bürgermeister einer amtsangehörigen Gemeinde seine Amtsverwaltung nutzt und nicht an ihr vorbei z. B. Aufträge ohne Ausschreibung vergibt. Die Zusammenarbeit von Ehrenamt und Hauptamt funktioniert in der Regel dann gut, wenn die Kommunikation zwischen beiden so eingespielt ist, dass beide auf dem aktuellen Stand einer Maßnahme sind. Das ist aber nicht überall der Fall.

Gerade bei geförderten Maßnahmen hat die hauptamtliche Verwaltung einen wichtigen Part zu spielen. Mit ihrer Fachlichkeit und ihrem

Know-how sorgt sie für eine rechtskonforme und wirtschaftliche Umsetzung. Werden Projekte mit EU-Mitteln gefördert, können Vergabeverstöße für die Gemeinden erhebliche finanzielle Auswirkungen haben. Bei Vergabeverstößen werden zugesagte Mittel erheblich gekürzt oder sogar gestrichen. Bei Baumaßnahmen ist ausreichend Zeit, Planungen abzustimmen und Vergaben vergaberechtskonform durchzuführen. Hierfür ist eine intensive Kommunikation zwischen den Beteiligten erforderlich, die alle einbezieht: Ehrenamt, Architekten, Hauptamt und ggf. Zuwendungsgeber. So entstehen Rechtssicherheit und Qualität.

Das **Innenministerium** unterstützt ausdrücklich den Hinweis des LRH, dass eine enge Zusammenarbeit zwischen Haupt- und Ehrenamt erforderlich sei, um Baumaßnahmen rechtskonform und wirtschaftlich umzusetzen.